Deutscher Bundestag
4. Wahlperiode

Drucksache IV/3200

Schriftlicher Bericht

des Ausschusses für Inneres (6. Ausschuß)

über den von der Bundesregierung eingebrachten Entwurf eines Gesetzes zur Ergänzung des Gesetzes über den Bundesgrenzschutz und die Einrichtung von Bundesgrenzschutzbehörden

— Drucksache IV/343 —

A. Bericht des Abgeordneten Dorn

I.

Der von der Bundesregierung am 3. April 1962 eingebrachte Entwurf eines Gesetzes zur Ergänzung des Gesetzes über den Bundesgrenzschutz und die Einrichtung von Bundesgrenzschutzbehörden — BGS-Ergänzungsgesetz — wurde in der 56. Sitzung des Deutschen Bundestages am 24. Januar 1963 dem Ausschuß für Inneres federführend und dem Ausschuß für Verteidigung sowie dem Rechtsausschuß zur Mitberatung überwiesen.

Der Ausschuß für Verteidigung beriet die Vorlage in seiner 81. Sitzung am 15. Juni 1964 und der Rechtsausschuß in seiner 102. Sitzung am 5. November 1964.

Der Ausschuß für Inneres befaßte sich mit der Vorlage abschließend in der 115. Sitzung am 10. Dezember 1964.

II.

Wesentlicher Inhalt des BGS-Ergänzungsgesetzes ist die Regelung, wonach die Angehörigen der Verbände des Bundesgrenzschutzes im Falle eines bewaffneten Konflikts die völkerrechtliche Stellung von rechtmäßigen Kombattanten erhalten. Daneben soll für die bislang auf gewohnheitsrechtlicher Grundlage beruhende Wahrnehmung grenzpolizeilicher Aufgaben durch die Zollverwaltung eine gesetzliche Grundlage geschaffen werden.

Bei den Ausschußberatungen hat sich die Notwendigkeit ergeben, die Regierungsvorlage abzuändern. Einerseits wurde die den Kombattantenstatus betreffende Vorschrift (§ 2 a der Regierungsvorlage) den völkerrechtlichen Erfordernissen angepaßt. Andererseits war es notwendig, die vorgeschlagene Regelung für die Übertragung von Aufgaben und Befugnissen des Bundesgrenzschutzes an die Zollverwaltung (§ 2 b der Regierungsvorlage) so zu beschränken, daß sie sich nur auf die grenzpolizeiliche Tätigkeit nach § 2 des Gesetzes über den Bundesgrenzschutz und die Einrichtung von Bundesgrenzschutz-Behörden vom 16. März 1951 (BGBl. I S. 201) — BGS-Gesetz — (nicht aber auf den Kombattantenstatus) bezieht. Ferner wurde in der vom Ausschuß für Inneres beschlossenen Fassung (nachstehend als „Gesetzentwurf" bezeichnet) gegenüber der Regierungsvorlage die Reihenfolge der Vorschriften aus systematischen Gründen umgestellt.

III.

Die in dem Gesetzentwurf enthaltenen Regelungen sind aus folgenden Gründen erforderlich:

1. **Die Übertragung grenzpolizeilicher Aufgaben und Befugnisse an die Zollverwaltung (§ 2 a des Gesetzentwurfs)**

   Die Beamten der Zollverwaltung waren schon nach der bisherigen Verwaltungsübung mit der Wahrnehmung grenzpolizeilicher Aufgaben beauftragt; die Zulässigkeit hierfür ergab sich aus Gewohnheitsrecht. Zwischen dem Bundesminister des Innern und dem Bundesminister der Finanzen wurde bereits am 1. Oktober 1951 eine Vereinbarung über die Mitwirkung von Beamten der Zoll-

Druck: Bonner Universitäts-Buchdruckerei, 53 Bonn
Alleinvertrieb: Dr. Hans Heger, 532 Bad Godesberg,
Postfach 821, Goethestraße 54, Tel. 6 35 51

verwaltung im Paßkontrolldienst abgeschlossen, die nunmehr durch eine gesetzliche Regelung über die Beauftragung der Zollverwaltung mit der Ausübung grenzpolizeilicher Aufgaben ersetzt werden soll. Auf der Grundlage dieser gesetzlichen Regelung soll entsprechend der gegenwärtigen Aufgabenverteilung zwischen dem Bundesgrenzschutz und der Zollverwaltung in einer Vereinbarung des Bundesministers des Innern mit dem Bundesminister der Finanzen jedoch nur die Paßnachschau sowie der an der grünen Grenze auszuübende Streifen- und Postierungsdienst auftragsweise auf die Zollverwaltung übertragen werden. Die Vorschrift des § 2 a trägt damit dem bestehenden Zustand und dem Umstand Rechnung, daß der Bundesgrenzschutz nicht in der Lage ist, die Überwachung der Grenze und der Demarkationslinie allein durchzuführen und sämtliche Übergangsstellen zu besetzen.

2. **Der Kombattantenstatus für die Angehörigen der Verbände des Bundesgrenzschutzes (§ 2 b des Gesetzentwurfs)**

Die Verbände des Bundesgrenzschutzes sind im Frieden und in Spannungszeiten unmittelbar an der Demarkationslinie zur sowjetischen Besatzungszone und an der Grenze zur Tschechoslowakei eingesetzt. Es ist deshalb nicht auszuschließen, daß sie zu Beginn eines bewaffneten Konflikts in Kampfhandlungen mit feindlichen Streitkräften verwickelt werden. Wenn auch einem bewaffneten Konflikt im allgemeinen eine gewisse Spannungszeit vorausgehen wird, so wird es doch nicht immer möglich sein, den Bundesgrenzschutz rechtzeitig zurückzuziehen. Es wird sich auch häufig erst später feststellen lassen, ob ein Grenzzwischenfall bereits den Beginn eines bewaffneten Konflikts darstellte. Gerade in Spannungszeiten kommt den Verbänden des Bundesgrenzschutzes die besondere Funktion eines Polizeipuffers zu; durch ihren Einsatz im eigentlichen Grenzbereich vor den NATO-Streitkräften soll nämlich verhindert werden, daß Grenzzwischenfälle zum bewaffneten Konflikt führen. Käme es gleichwohl zu einem bewaffneten Konflikt und würden die Angehörigen der Verbände des Bundesgrenzschutzes hierbei in Kampfhandlungen verwickelt, so würden sie gegen das Kriegsvölkerrecht verstoßen und könnten vom Feind als Freischärler bestraft werden, weil sie nach der bisherigen Rechtslage an Kampfhandlungen nicht teilnehmen dürfen. Aus Fürsorgegründen ist es daher notwendig, für die Angehörigen der Verbände des Bundesgrenzschutzes den völkerrechtlichen Schutz in Anspruch zu nehmen, der nach den ersten drei Genfer Abkommen vom 12. August 1949 (BGBl. 1954 II S. 783 ff.) nur Kombattanten zusteht. Kombattanten sind nach dem Kriegsvölkerrecht Personen, die in einem Kriege zur Anwendung von Gewalt gegenüber Mitgliedern feindlicher Streitkräfte befugt sind.

Die Angehörigen der Verbände des Bundesgrenzschutzes erhalten den Kombattantenstatus dadurch, daß die Organisation, in der sie eingesetzt sind, Teil der bewaffneten Macht im Sinne von Artikel 3 der Anlage zum Abkommen „Ordnung der Gesetze und Gebräuche des Landkriegs" — Haager Landkriegsordnung vom 18. Oktober 1907 (RGBl. 1910 S. 132) — wird. Die Verbände des Bundesgrenzschutzes müssen demnach den regulären Streitkräften im Sinne von Artikel 13 des I. und II. Genfer Abkommens sowie Artikel 4 A des III. Genfer Abkommens zugeordnet werden. Die hierfür erforderlichen völkerrechtlichen Mindestvoraussetzungen sind bei den Verbänden des Bundesgrenzschutzes erfüllt.

a) Den Verbänden des Bundesgrenzschutzes wird durch die vom Ausschuß für Inneres beschlossene Fassung des § 2 b Abs. 1 Satz 1 des Gesetzentwurfs eindeutig und klar erkennbar der Auftrag erteilt, gegenüber Angehörigen der feindlichen Streitkräfte mit der Waffe zu kämpfen (Verteidigungsaufgabe).

b) Im Einsatz werden die Verbände des Bundesgrenzschutzes von Personen geführt, die statusmäßig ihnen angehören und die nach dem Kriegsvölkerrecht erforderliche Ausbildung besitzen.

c) Die Angehörigen der Verbände des Bundesgrenzschutzes können für die Nichtbeachtung der Regeln des Kriegsvölkerrechts zur Verantwortung gezogen werden. Die disziplinären Sanktionen sind den für die Soldaten geltenden Vorschriften gleichwertig.

d) Die Angehörigen der Verbände des Bundesgrenzschutzes sind uniformiert und führen ihre Waffen offen.

Im übrigen überläßt das Kriegsvölkerrecht die Organisation der Streitkräfte der innerstaatlichen Regelung. Ein Staat kann daher über mehrere Arten von Streitkräften verfügen, die organisatorisch selbständig nebeneinander stehen, die jedoch alle dem Begriff der „regulären Streitkräfte" im Sinne des Völkerrechts entsprechen. Das bedeutet allerdings nicht, daß die Verbände des Bundesgrenzschutzes auch unter den im Grundgesetz verwandten innerstaatlichen Begriff „Streitkräfte" (Artikel 17 a, 65 a, 87 a, 87 b, 143 GG) fallen, da das Grundgesetz eine selbständige Gesetzgebungs- und Verwaltungskompetenz für den Bundesgrenzschutz (Artikel 73 Nr. 5, Artikel 87 Abs. 1 Satz 2 GG) enthält. Die Verbände des Bundesgrenzschutzes werden daher auf Grund des Gesetzentwurfs nicht Teil der Bundeswehr, sondern bleiben weiterhin dem Bundesminister des Innern unterstellt. Dies wird durch § 2 b Abs. 1 Satz 3 ausdrücklich klargestellt. Durch § 2 b Abs. 1 Satz 2 wird sichergestellt, daß die Verbände des Bundesgrenzschutzes erst vom Zeitpunkt an, in dem die Bundesrepublik Deutschland in einen bewaffneten Konflikt im Sinne von Artikel 2 des I. bis IV. Genfer Abkommens verwickelt wird, als selbständige Truppe den regulären Streitkräften der Bundesrepublik Deutschland im Sinne des Völkerrechts zugeordnet werden. Aber auch während eines bewaffneten Konflikts ist die den Verbänden des Bundesgrenz-

schutzes durch § 2 b Abs. 1 Satz 1 des Gesetzentwurfs zusätzlich übertragene Aufgabe auf die Abwehr feindlicher Angriffe gegen das Bundesgebiet beschränkt; als Angriff gegen das Bundesgebiet im Sinne dieser Vorschrift ist die Anwesenheit einer feindlichen bewaffneten Macht im Bundesgebiet anzusehen. Die uniformierten Angehörigen der Verbände des Bundesgrenzschutzes werden demnach berechtigt und verpflichtet, zu ihrer eigenen Verteidigung und zur Erfüllung von Sicherungsaufgaben im Innern der Bundesrepublik Deutschland mit der Waffe zu kämpfen.

Die Verbände des Bundesgrenzschutzes werden — wenn die Lage die Wahrnehmung der grenzpolizeilichen Aufgaben nach § 2 des BGS-Gesetzes nicht mehr zuläßt — zur Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung im Innern des Bundesgebietes eingesetzt werden. Eine Verwendung der Verbände des Bundesgrenzschutzes für rein militärische Zwecke kommt nicht in Betracht, ihre Ausrüstung und Ausbildung würde dies auch nicht zulassen. Die Übertragung der Verteidigungsaufgabe durch § 2 b Abs. 1 Satz 1 des Gesetzentwurfs und der darauf beruhende Kombattantenstatus soll es aber den Angehörigen der Verbände des Bundesgrenzschutzes ermöglichen, im Verteidigungsfall auch diejenigen polizeilichen Aufgaben wahrzunehmen, bei denen die Gefahr besteht, daß ihnen zugleich mit dem „Störer" der „kombattante Gegner" entgegentritt.

Die Bestimmung des § 2 b des Gesetzentwurfs findet ausschließlich auf die Verbände des Bundesgrenzschutzes Anwendung. Der Begriff „Verbände des Bundesgrenzschutzes" ist bereits in § 1 Abs. 2 des Zweiten Gesetzes über den Bundesgrenzschutz vom 30. Mai 1956 (BGBl. I S. 436) enthalten. Verbände im Sinne des Gesetzentwurfs sind neben den Bundesgrenzschutz-Abteilungen auch die Einheiten und Stäbe des Bundesgrenzschutzes. Die vorgeschlagene Regelung erstreckt sich lediglich auf die in den Verbänden des Bundesgrenzschutzes eingesetzten Beamten, nicht dagegen auf die Beamten des Grenzschutzeinzeldienstes (früher Bundespaßkontrolldienst; vgl. § 2 Abs. 2 des Zweiten Gesetzes über den Bundesgrenzschutz). Die Regelung steht auch im Einklang mit Artikel 33 Abs. 5 GG, da durch die Auferlegung der neuen Pflichten an den genannten Personenkreis kein hergebrachter Grundsatz des Berufsbeamtentums verletzt wird und diese Beamten nach ihrer Vor- und Ausbildung sowie nach ihrer Ausrüstung in der Lage sind, auch die ihnen zusätzlich übertragene Aufgabe zu erfüllen. Daß sich die Ausbildung und Ausrüstung der Verbände des Bundesgrenzschutzes — auch nach der Übertragung der Verteidigungsaufgabe — in dem durch das BGS-Gesetz (in der Fassung dieses Gesetzentwurfs) gezogenen Rahmen halten muß, wird durch § 2 b Abs. 2 des Gesetzentwurfs sichergestellt.

Der Ausschuß für Verteidigung und der Rechtsausschuß haben das Gesetzesvorhaben gebilligt. Der Rechtsausschuß hat darüber hinaus zu bestimmten Fragen des Ausschusses für Inneres Stellung genommen; seine Stellungnahme ist in dem vorstehenden Bericht berücksichtigt worden.

Bonn, den 16. März 1965

Dorn

Berichterstatter

B. Antrag des Ausschusses

Der Bundestag wolle beschließen,

den Gesetzentwurf — Drucksache IV/343 — in der aus der nachstehenden Zusammenstellung ersichtlichen Fassung anzunehmen.

Bonn, den 16. März 1965

Der Ausschuß für Inneres

Schmitt-Vockenhausen — Vorsitzender

Dorn — Berichterstatter

Zusammenstellung

des von der Bundesregierung eingebrachten Entwurfs eines Gesetzes zur Ergänzung des Gesetzes über den Bundesgrenzschutz und die Einrichtung von Bundesgrenzschutzbehörden

— Drucksache IV/343 —

mit den Beschlüssen des Ausschusses für Inneres (6. Ausschuß)

Entwurf

—

Entwurf eines Gesetzes zur Ergänzung des Gesetzes über den Bundesgrenzschutz und die Einrichtung von Bundesgrenzschutzbehörden

Der Bundestag hat das folgende Gesetz beschlossen:

Artikel 1

In das Gesetz über den Bundesgrenzschutz und die Einrichtung von Bundesgrenzschutzbehörden vom 16. März 1951 (Bundesgesetzbl. I S. 201) werden folgende Vorschriften eingefügt:

„§ 2a

Die Bundesgrenzschutzbehörden können bei Sicherung des Bundesgebietes im Sinne des § 2 auch mit militärischen Mitteln geführte Angriffe mit der Waffe abwehren.

§ 2b

Der Bundesminister des Innern kann Aufgaben und Befugnisse, die sich aus *diesem Gesetz* ergeben, im Einvernehmen mit dem Bundesminister der Finanzen auf die Zollverwaltung zur Ausübung übertragen."

Artikel 2

Dieses Gesetz tritt am Tage nach seiner Verkündung in Kraft.

Beschlüsse des 6. Ausschusses

—

Entwurf eines Gesetzes zur Ergänzung des Gesetzes über den Bundesgrenzschutz und die Einrichtung von Bundesgrenzschutzbehörden

Der Bundestag hat das folgende Gesetz beschlossen:

Artikel 1

In das Gesetz über den Bundesgrenzschutz und die Einrichtung von Bundesgrenzschutzbehörden vom 16. März 1951 (Bundesgesetzbl. I S. 201) werden folgende Vorschriften eingefügt:

„§ 2a

Der Bundesminister des Innern kann im Einvernehmen mit dem Bundesminister der Finanzen Aufgaben und Befugnisse, die sich aus **§ 2** ergeben, auf die Zollverwaltung zur Ausübung übertragen.

§ 2b

(1) **Mit dem Beginn eines bewaffneten Konflikts gehört es zu den Aufgaben der Verbände des Bundesgrenzschutzes,** mit militärischen Mitteln geführte Angriffe **gegen das Bundesgebiet** mit der Waffe abzuwehren. **Mit dem gleichen Zeitpunkt sind die Verbände des Bundesgrenzschutzes Teil der bewaffneten Macht der Bundesrepublik Deutschland. Die Vorschrift des § 1 Abs. 2 Satz 1 bleibt unberührt.**

(2) Ausbildung und Ausrüstung der Verbände des Bundesgrenzschutzes müssen sich in dem durch dieses Gesetz gezogenen Rahmen halten."

Artikel 2

Dieses Gesetz tritt am Tage nach seiner Verkündung in Kraft.